

Modalidades financieras de la cooperación provincial a los servicios municipales

I

ACIERTO DEL LEGISLADOR

El 18 de julio del año de gracia de 1945, el *Boletín Oficial del Estado* publicó la Ley de Bases, solera y levadura de la vigente Ley de Régimen local.

Desde que el acontecimiento histórico de 1936 hizo del 18 de julio una fecha memorable, el Régimen la viene conmemorando cada año con la promulgación de las ordenaciones jurídicas que mejor contribuyan a dar cauce y consistencia a la noble tarea nacional de elevar el nivel social, cultural, espiritual o material de la Patria.

La distinción conferida a la Ley de Bases realzó su trascendencia y vino a proclamar que la pública opinión no sufría alucinaciones al desear y esperar, con expectación inusitada, la prometida reforma de los preceptos aplicables a las Corporaciones locales.

En la Base 43, quedó incrustada la innovación más honda y fecunda del gran avance legal, bajo el lema sugestivo y prometededor de «Cooperación provincial a los servicios municipales».

Esboza dicha Base un programa que sirve de fórmula tanto para dotar a los Municipios de los Servicios obligatorios, cuanto para asignar a las Diputaciones una misión de concurrencia y tutela

que ha de prestigiarlas, ennoblecerlas y consolidarlas en la extensión que ellas, por sí mismas, sepan conquistar.

La superioridad jerárquica de la Provincia, que desembocó en el odioso cacicato político ejercido por las Diputaciones, mediante maniobras sobre masas de electores de la circunscripción inferior, se transforma por esa Base en superioridad técnica y económica enfilada a completar los esfuerzos que los Ayuntamientos débiles apliquen a la realización de servicios de guardería rural, agua potable, abrevaderos, lavaderos, alumbrado público, pavimentación, cementerios, policía viaria, desinsectación, botiquines de urgencia, inspección sanitaria, fomento de la vivienda higiénica, etc.

Aspira la Base 43 a introducir en el ámbito de las Corporaciones locales un mecanismo poderoso, eficaz e innovador, bajo la rúbrica de cooperación provincial a la vida municipal.

El legislador adjudicó la más hermosa misión a las Diputaciones al confiarles el ejercicio de efectiva tutela sobre núcleos pequeños, y así lo proclamó el Ministro de la Gobernación en su discurso de presentación del proyecto de Bases:

«La Provincia, además de convertirse en propulsora de sus pueblos económicamente débiles, estimulará el desarrollo de los servicios municipales no sólo con aportaciones económicas, sino preparando por medio de sus funcionarios y organismos técnicos los proyectos y presupuestos necesarios que han de estar inspirados en la rápida consecución de dignidad para la vida de los pueblos de España.»

No debe repetirse la historia. También los legisladores que en 1833 crearon la Provincia, depositaron sus mejores esperanzas en las Diputaciones, pero se vieron defraudados. Hemos de atribuir la culpa inicial del fracaso al raquítico sistema financiero arbitrado para facilitarles medios económicos, pues cuando se sintieron incapacitadas para la noble tarea de fomentar intereses materiales y amparar Municipios, derivaron hacia los afanes políticos, más baratos y más aptos para satisfacer ambiciones personales; y así emergió en el ámbito local aquella serie funesta de opresiones a los Ayuntamientos, caciquismos y pasiones oligárquicas, que asesinaron el prestigio de las Diputaciones.

La anemia hacendística y una absurda jerarquía política sobre los Ayuntamientos causaron el daño, y las Diputaciones estuvieron a punto de verse extirpadas de la vida administrativa.

De ellas depende que no se repita ahora tan perniciosa inoperancia. Han de acometer, con afanes de superación, la obra patriótica de colaborar en el desarrollo de los fines o servicios de cuantos Municipios no puedan dar cabida a iniciativas o actividades obligatorias por deficiencias presupuestarias o ineficacia de sus mecanismos técnicos.

La coyuntura es decisiva por virtud del sistema legal, que las confiere el carácter de tutoras efectivas de núcleos humanos, cuya mejora han de propulsar mediante una colaboración técnica y económica multiforme.

Que resulte feliz la inserción de la Provincia en las tareas municipales, sólo depende de un factor: Que las Diputaciones sepan vivificar las directrices legislativas. A ellas corresponde el éxito o el fracaso de la nueva y bien concebida orientación, ya que se ha enriquecido su bagaje funcional con la insoslayable responsabilidad de brindar a los pueblos fundamentales servicios públicos y mejoras intelectuales que hagan más grata y humanizada la pervivencia en el ámbito rural.

Como afirmó, con visión profética, el Ilmo. Sr. don José García Hernández, en su aleccionador discurso del 17 de diciembre de 1952, ante el pleno de la Mancomunidad de Diputaciones, «si algo ha de justificar en su día a las Diputaciones, es el que vayan adoptando mayores competencias e invadiendo órbitas de acción que ahora no tienen, para que no sean organismos encargados exclusivamente de servicios de Beneficencia y de caminos, pues si no lo hacen, poco podríamos esperar de ellas y no tendrán razón de existir».

A renglón seguido, declara el propio orador, con la autoridad que le confiere su cargo de Director general de Administración Local, que «la cooperación provincial a los servicios municipales constituye verdaderamente el fundamento de la nueva política que las Diputaciones deben realizar en lo futuro».

En otro pasaje de su magistral lección, vuelve a insistir y ma-

nifesta que es absolutamente necesario llevar a efecto la cooperación provincial, y que el éxito, incluso de una reforma de las haciendas de los pequeños Municipios, puede encerrarse en el «actuar desde las Diputaciones, y que aquellos queden sometidos, no a un régimen de tutela, sino de ayuda, que ha de traducirse no solamente en cooperación provincial a los servicios municipales, sino también en apoyo financiero».

En todo ello encuentra el señor García Hernández la razón de existencia de las Diputaciones, que al tomar vuelos superiores en sus funciones saldrán de la vida modesta y precaria en que se desenvuelven, y la solución al problema de los Municipios rurales, con evidente prestigio para aquéllas, del que algunas carecen por encontrarse enfrentadas con sus propios Ayuntamientos.

II

AMBITO DE LA COOPERACIÓN

La Ley articulada, al desarrollar las Bases, no acota el campo previsto para la cooperación provincial y se refiere a la efectividad de todos los servicios municipales, si bien otorga lógica preferencia a los de carácter obligatorio.

Por lo tanto, el aliento tutelar puede dispensarse en gama inagotable de actividades: Escuelas, aguas, electricidad, saneamiento, viviendas, colonización, comunicaciones y red viaria, traversías, frontones, deporte, turismo, servicio contra incendios, etc.

Cuando se trate de servicios mínimos obligatorios, el deber de cooperar es inaplazable en méritos del mandato inserto en el artículo 256, donde campea esta orden: «... la Provincia los instalará.»

Las Diputaciones pueden ganar la jugada maestra que ha de revalidarlas como insustituible organismo local intermedio; pero si la subestiman, abrirán enormes portillos a la amenaza del jaque despiadado del último desprecio.

Por fortuna, la marcha está ya iniciada y un grupo de bene-

méritos Diputaciones han acometido, con plausible fervor, la empresa cooperadora.

No hemos de agotar aquí la referencia estimulante, pero sí nos place traer a capítulo algunos de los casos:

En Vizcaya es vieja tradición ayudar a los Municipios. Acuerdos de 1925 y 1932 regulan auxilios técnicos y económicos para abastecimiento de aguas, saneamiento, abrevaderos, cementerios, escuelas, hospitales, mataderos, mercados, etc. Hoy el potencial económico no permite tan profusa colaboración, pero se sigue atendiendo la vida municipal en diversas manifestaciones, como Escuelas de Orientación Profesional, de Barriada, de Artes y Oficios, de Náutica, servicios sanitarios, subvenciones para obras, consorcios de repoblación forestal, etc.

La Diputación de Valencia ha estructurado el mecanismo cooperador a través de una Caja autónoma, ingeniosamente concebida y que se nutre de asignaciones generosas dimanantes del Presupuesto ordinario de aquélla.

El apoyo a las inquietudes municipales se extiende a sus más variadas manifestaciones, lo que sitúa a la colaboración valenciana en la vanguardia de cuantas se van aplicando a cumplir los mandatos de la Ley.

En Burgos el erario provincial subvenciona las nuevas redes telefónicas, la construcción de escuelas y viviendas para maestros, algunas actividades deportivas y, además, la Diputación facilita sus equipos técnicos a los pueblos para confeccionar proyectos y presupuestos y dirigir las obras.

Santander ha establecido una red provincial contra incendios, ramificada por conducto de los Ayuntamientos cabeza de Partido.

Se desarrolla en Zaragoza un singular consorcio de la Diputación con numerosos Municipios para abastecimientos de agua potable y saneamiento.

También Huesca atiende en forma consorciada a los suministros de agua.

Por medio de una cuenta de créditos abierta a los Ayuntamientos, la Diputación de Lugo aplica a obras municipales el rendimiento íntegro de la tasa de rodaje.

Segovia acudió asimismo al sistema de consorcio para aguas y saneamiento.

En otras Provincias se dan brotes valiosos del fecundo ensamblaje de las dos esferas territoriales de la vida local.

Abrigamos la ilusión de ver en breve implicadas todas las Diputaciones en la patriótica empresa de discutirse la primacía en la tarea de cooperación a los servicios y anhelos municipales.

III

EL PROBLEMA DE LA COOPERACIÓN

Como es natural, no podía faltar el escollo en la nueva trayectoria, y el que vamos a considerar irrumpe en la vida local con tanta violencia que hará naufragar la nave en que avanza la idea de cooperación, a menos que un hábil piloto sepa sortearlo.

Trátase del problema financiero que plantea la puesta en práctica de la cooperación provincial.

Sin abundantes medios económicos, los afanes de las Diputaciones sólo conducirán a la desilusión y al fracaso.

La dotación de ingresos es premisa esencial para injertar la Provincia en el Municipio.

No existe fórmula mejor que la apuntada en otras fases del curso del Director general, a que antes hemos aludido:

«Hay que aspirar a dar a las Corporaciones mayor número de recursos y que tengan una responsabilidad total y absoluta en su exacción, con todas sus consecuencias.» «La fórmula económica que se arbitre para dotar el Presupuesto provincial, tiene que ser amplia y flexible, con una cobertura total y absoluta, que permita garantizar las necesidades de la competencia provincial y las de los núcleos vecinales de los medios rurales que tan necesitados se encuentran de protección.»

El señor García Hernández ha sabido expresar, en conciso y claro lenguaje castellano, el pensamiento de todas las Corporaciones españolas, que agradecen muy de veras cuantos meritorios es-

fuerzos viene realizando, a fin de conseguir la cada día más urgente reforma de las Haciendas locales.

Contra viejos y absurdos prejuicios, la reforma habrá de acudir a la denominada riqueza radicante, a la transformada, y a la descongelación de tarifas en diversos arbitrios, si las Diputaciones han de alcanzar la holgura económica que reclaman su cometido funcional y la obra tutelar de las municipalidades débiles.

Pero en tanto se produce esa feliz contingencia, cada día más deseada, la vida no puede estacionarse y hay que arbitrar soluciones intermedias aun cuando resulten incompletas.

El mejor deseo anima a las Diputaciones, y su desidia en acometer la tarea colaboradora proviene tan sólo del temor que las causa su propia penuria.

Ahora bien; la sistemática financiera ofrece alguna elasticidad, si con habilidad se van utilizando todos los resortes puestos al servicio de las distintas facetas que la cooperación presenta.

Ante todo, las actividades a desplegar por las Diputaciones en interés de sus Municipios requieren un plan perfectamente concebido y ordenado.

En este aspecto, es justo destacar de nuevo el ejemplo de Valencia, que ha encasillado, con previsor casuismo, una rica gama de obras y servicios que resultarán beneficiados por la cooperación.

Ninguna ayuda debe dispensarse sin sujetarla a un reglamento orden de preferencia, que induzca a tutelar las necesidades primordiales antes que las menos urgentes.

El abastecimiento de aguas, verbigracia, será servicio más digno de amparo que el arreglo del pavimento de una travesía o la construcción de un matadero.

Dentro de la misma finalidad, también han de señalarse módulos de selección que desemboquen en una imparcial prelación de Ayuntamientos enmallados en análoga necesidad.

Las primeras ayudas habrán de reservarse a los pueblos más pobres y peor servidos, y las normas de prioridad tendrán en cuenta: número de habitantes víctimas de la inexistencia o insuficiencia del servicio; raquitismo del presupuesto, carencia de per-

sonal técnico en el equipo de funcionarios municipales, vital trascendencia de la mejora solicitada, etc.

Cuanto más objetivas sean las reglas de calificación de situaciones de necesidad, más justa y eficaz será la cooperación provincial, y el prestigio de la Provincia jamás se verá empañado por decisiones venales.

Tienen las Diputaciones plena libertad para canalizar la masa dineraria reservada a la cooperación, pero han de hacerlo con arreglo a su leal entender, con rectitud de conciencia y al conjuro de inmaculada probidad, virtudes que reclama la ponderada selección de servicios y de Ayuntamientos tutelados.

IV

PRIMER SISTEMA FINANCIERO DE COOPERACIÓN

Vamos a construir, en este lugar, con la vista fija en aquellas modalidades de coordinación económica destinadas a cubrir atenciones que no reportaren rendimientos futuros.

En esta hipótesis se hallan, por ejemplo, los conciertos y consorcios para construir escuelas y viviendas reservadas a maestros.

Opinamos que en tales casos nutrirán los presupuestos de cooperación los siguientes ingresos:

1.º Las cantidades que puedan detraer las Diputaciones de sus Presupuestos ordinarios y que consignen para ayuda financiera a servicios municipales.

2.º La aportación de los Ayuntamientos interesados.

3.º Las subvenciones que, al efecto, conceda el Estado.

El movimiento de fondos de esta cooperación, lo mismo que el de otra cualquiera, habrá de reflejarse en contabilidad separada y especial, al objeto de destinar, con acertadas previsiones, todos los adecuados recursos a las obras y servicios que figuren en el programa de realizaciones.

Complemento de la autonomía contable, ha de ser una Caja independiente que sistematice el movimiento de numerario de la actividad coordinadora.

Breve glosa han de merecernos los tres conceptos señalados para dotar el presupuesto de ingresos de la cooperación.

No se requiere esfuerzo para mantener la tesis de que la primera partida debe arrancar del erario provincial, como carga ordinaria y obligatoria del Presupuesto de cada año.

La Ley no ofrece duda. Habla en tono imperativo y agrega a las obligaciones mínimas ineludibles de las Diputaciones el deber de instalar determinados servicios en los Municipios.

Teóricamente, el mandato es un acierto, pero en la práctica surgirá esta incógnita, de difícil solución.

Si muchas Corporaciones apenas cubren con sus recursos las funciones peculiares, ¿cómo harán el milagro de subvenir a las ajenas y qué criterio seguirán para cifrar la consignación anual?

Un sentido práctico dará la clave, y así cada una de aquellas habrá de escalonar las asistencias a Municipios, de tal guisa, que resulten compatibles con sus restantes fines; pero ninguna podrá inhibirse por comodidad, rutina, tacañería o mal entendida austeridad.

Antes de condenarse al ostracismo a los propósitos colaboradores de la Ley, so pretexto de insuficiencia de medios, las Diputaciones han de alumbrar y agotar, con espíritu de servicio y despierto sentido fiscal, todas las fuentes de ingresos que cualquier resquicio legal ponga en sus manos.

El sestar a la sombra de una inercia encubridora de indolencias mentales o el soslayar las inquietudes y disgustos de toda medida valiente e innovadora, son viejas corruptelas intolerables frente a las exigencias de la hora presente, que ya no admiten el comodín de «ir pasando».

No sería política estrictamente legal la que convirtiese las ayudas provinciales en meros anticipos reintegrables por los Ayuntamientos tutelados. Parte del sacrificio exigido a las Diputaciones y en la mayor cuantía posible, ha de derramarse bajo el epígrafe generoso de «a fondo perdido». Nunca se olvide que la Diputación es personificación de la Provincia, y ésta se hace, prestigio, eleva y engrandece en sus pueblos.

Cuando aquéllas se recluyen en torre almenada, para vivir:

dentro de sí mismas, sin tender mano amiga a núcleos débiles que las piden apoyo, ponen de manifiesto su lamentable miopía.

Con ánimo de completar el ejemplo antes aducido, es dable agregar que en el Presupuesto ordinario la cifra destinada por la Diputación a subvencionar la construcción de escuelas y viviendas puede incluirse mediante el siguiente texto, u otro similar :

«Para contribuir a la construcción de escuelas y viviendas destinadas a maestros, en virtud de concierto especial con el Estado y a través de consorcio con los Ayuntamientos interesados, la cantidad, que será ingresada en la Caja especial de cooperación, de pesetas»

Fluye el segundo manantial de los ingresos concurrentes a la tarea coordinada, de las aportaciones municipales.

Cada Ayuntamiento, en el ángulo en que confluyen, de un lado, sus necesidades o laudables ambiciones de mejora y de otro, su brío económico, sabrá situar la mayor previsión posible, con destino a los servicios que la cooperación provincial hace más asequibles, pues no escapará a su perspicacia que a mayor concurso propio logrará con superior rapidez y amplitud el servicio soñado.

Forman el tercer afluente en la trilogía de ingresos del primer sistema financiero las subvenciones del Estado.

Aquí la intervención provincial debe ser decisiva.

Ninguna subvención estatal gestionable al cobijo de las páginas del «Boletín Oficial» ha de perderse.

Los Ayuntamientos rurales, carentes de servidores de suficiente formación jurídica, corren con harta frecuencia el peligro de perder fundamentales aportaciones del Estado por no saberlas pedir.

Pero la Diputación, en su sagrado deber de cooperación, estará a la expectativa para que se cubra el trámite en tiempo y forma oportunos y llegue hasta el pueblecito indefenso la savia fecundante del oro ministerial.

Recordemos, al efecto, algunas ayudas del Estado.

Los abastecimientos de aguas se subvencionan con el 50 por 100 del coste de las obras, además del anticipo reintegrable en veinte años de otro 40 por 100, a reducido interés.

El alumbramiento de aguas puede obtener auxilios del coste total o del 50 por 100, según el número de habitantes.

La colonización se atiende con anticipos del 40 ó del 70 por 100, según las circunstancias.

Las escuelas pueden ser construídas por el Estado, si los Ayuntamientos contribuyen con el porcentaje que la legislación establece; por los Municipios, con subvención estatal; o mediante la novísima modalidad de los convenios entre el Estado y la Diputación que, a su vez, formará consorcio con los pueblos.

Caminos, viviendas, saneamiento, etc., son actividades que los ministerios subvencionan.

Hermosa misión cumplirán las Diputaciones al recabar cuantos apoyos superiores deban encarrilarse hacia lugares humildes, por la rampa segura de la cooperación.

V

SEGUNDO SISTEMA FINANCIERO

La forma normal de financiación reclamará casi siempre la concurrencia de los siguientes recursos:

- 1.º Ayuda dineraria y técnica de la Diputación.
- 2.º Aportación con que deban contribuir los Ayuntamientos, en armonía con su respectiva capacidad de crédito.
- 3.º Rendimiento de los servicios de que se trate.
- 4.º Ayuda financiera que al efecto conceda el Estado.

Partida inicial del programa de instalación de servicios municipales, ha de ser la que destine la Provincia a cumplir el deber impuesto en los artículos 255 y 256 de la Ley.

La ayuda se condensa en dos matices, fácilmente diferenciables:

a) «La Provincia *cooperará* a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos.»

Se trata de una asistencia complementaria, que permita a los Ayuntamientos establecer sus servicios.

Aquí no desaparece la iniciativa motriz del órgano local directamente interesado, pues la Diputación sólo concurre para que pueda convertirse el servicio en hermosa realidad.

La obligación legal sin condicionamientos, no hubiera sido otra cosa que un sueño irrealizable, malogrado por insuperable impotencia económica de las arcas provinciales frente al ingente volumen de necesidades que los Ayuntamientos no pueden atender; pero el legislador quiere evitar ese involuntario fracaso y anuncia que salvará el abismo la ayuda financiera que la Provincia recibirá del Estado.

b) «La Provincia *instalará* los servicios obligatorios, incluyendo los de incendios y suministro de energía eléctrica, cuando los Municipios no puedan establecerlos con sus propios recursos.»

En este segundo matiz, la cooperación es intervención activa, con desplazamiento del quehacer municipal hacia el organismo tutelar.

Corresponde a la Diputación la noble y maternal tarea de «sentir» la necesidad del pueblo indotado, para proyectar, financiar y crear el servicio.

Todos los equipos provinciales se movilizarán para dar profundidad a la generosa empresa: técnicos, contables, jurídicos, administrativos...

Pero, como es natural, tampoco aquí el erario amparador estará solo.

Los Ayuntamientos han de contribuir en proporción a su capacidad de crédito.

Y esa contribución es, precisamente, la segunda partida del sistema de cooperación.

Pero, además, la Ley ha sabido arbitrar una fórmula que haga posible para las Diputaciones el deber de «instalar» los servicios.

Consiste en permitirles concertar un singular empréstito para este fin.

No es preceptivo, sino meramente potestativo, acudir al crédito, cual evidencia la frase que luce en el artículo 257: «... cada Diputación *podrá* concertar...»

La prima de amortización e intereses de la operación crediticia se atenderá con los siguientes recursos:

a) El rendimiento, si lo hubiere, de los servicios que sean instalados.

Este es el tercer concepto que brinda ingresos a la cooperación.

b) La parte de intereses y amortización que dichos rendimientos dejen sin cubrir, se satisfarán por los Ayuntamientos interesados, en proporción a sus ingresos y con sujeción a las siguientes normas:

1.º Siempre quedará a salvo el cumplimiento de las obligaciones mínimas que, al margen de la cooperación de que se trate, vengán atendiendo con sus recursos propios.

2.º Se afectará al pago de la parte de anualidad un tanto por ciento de sus ingresos, que nunca podrá exceder del 15, dentro de cuyo porcentaje habrán de incluirse todas las afecciones vinculadas a empréstitos para cooperación.

3.º Los ingresos quedarán libres de la afección antes del plazo de treinta años, tope máximo de esta garantía.

c) Si todavía quedase parte de la anualidad sin cubrir con el rendimiento de los servicios y la aportación de los pueblos, gravitará sobre el Presupuesto provincial.

d) El gravamen que represente la diferencia a cargo de las Diputaciones podrá ser compensado con una subvención del ministerio de la Gobernación.

En esta ayuda financiera del Estado, cuarta fuente de ingresos para la cooperación, ha de radicar, en gran medida, la amplitud y eficacia del sistema.

No cabe desconocer que muchas veces el rendimiento de servicios y la contribución municipal dejarán elevado resto de la anualidad por amortización e intereses a cargo de la Provincia que, sin el prometido concurso financiero central, se verá en el trance doloroso de amputar el programa de cooperación, y esto dañaría al Estado antes que a nadie.

Es preciso confiar en que el precepto del último párrafo del artículo 257 de la Ley no será letra muerta, sino que, por el contrario, el ministerio de la Gobernación consignará en su Presu-

puesto un fuerte crédito que distribuirá anualmente en subvenciones a las Provincias, atendidas su población y la urgencia y necesidad de los servicios.

Cuando el Estado y las Diputaciones consideren en todo su valor el método de intervención de las Provincias en favor de los Municipios, se habrá logrado una sencilla y equitativa solución para un hondo problema, que muchos países tienen pendiente, porque no han sabido arbitrar la fórmula que lo despeje.

Cualquier pueblo de condición social y económica afectada de debilidad congénita, impotente para hacer frente a las necesidades y exigencias de la vida municipal, debe recibir la asistencia inmediata de la Provincia, que conoce mucho mejor y apreciará con más equidad que el Poder central la situación local inaceptable.

La ventaja de la fórmula reside en el hecho inconcuso de que la relación entre Diputación y Ayuntamiento es mucho más estrecha y afectiva que entre un pueblo cualquiera y el Estado.

Todo esfuerzo será meritorio si se aplica a contribuir al éxito de la cooperación provincial a los servicios municipales.

ANTONIO MARTÍNEZ DÍAZ,
*Secretario de la Excelentísima Diputación
Provincial de Vizcaya*